



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Convite nº 1/2019-002 SEMSI.

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de paisagismo, nas instalações da base da Guarda Municipal de Parauapebas - GMP, incluindo o fornecimento de mão de obra, materiais de consumo, insumos, no município de Parauapebas/PA.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Convite nº 1/2019-002 SEMSI.

1 DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Convocatório, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão justificou a necessidade da solicitação alegando que:

"Em dezembro de 2018, a base da Guarda Municipal de Parauapebas - GMP passou a funcionar na Rodovia PA-275, Km 58, em área integrante da Fazenda Lagoa correspondente a 148.247 n12 localizada na área rural, Gleba Taboca, Município de Parauapebas - PA, objeto do Contrato de Comodato nº 2822018 celebrado em 13/04/2018 entre Vale S.A. e Prefeitura Municipal de Parauapebas por meio da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão e Defesa do Cidadão - SEMSI.

Os prédios integrantes da referida área comportam todos os recursos para funcionamento da GMP instituição civil que integra a estrutura operacional da SEMSI



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



destinada à proteção dos bens públicos municipais, serviços e instalações e à segurança de sua população. A estrutura administrativa com 141 servidores é organizada através do Comando Geral, do Subcomando Geral e das coordenadorias de Logística e Projetos, de Pessoas e Instrução, de Inteligência e Estatística e de Fiscalização e Operação.

Ao analisar a área do entorno próximo dos prédios, identificou-se que a supressão vegetal ocorrida quando da construção dos mesmos poderia vir a comprometer a qualidade do novo uso do espaço pelos servidores e visitantes. Nesse cenário, o paisagismo surge como uma ferramenta fundamental para resgatar o equilíbrio, proporcionando mais harmonia aos projetos arquitetônicos e devolvendo às construções a necessária convivência com o verde e com as paisagens naturais." (fls. 01-02).

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Acostou-se aos autos o Projeto Básico (fls. 06-13), contendo a definição do objeto, justificativa, prazos, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública, devidamente aprovado pela Autoridade Competente.

Acostou-se aos autos o quadro de quantidades e valores (fls. 04), constando o preço médio e os preços extraídos de três pesquisas de mercado, juntadas às fls. 18-29.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pelo SEMSI, esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado.

O Tribunal de Contas da União entende que "as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.", conforme entendimento exarado no Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, de 21.10.2015:

"(...) o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à "realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário". (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015.)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Neste mesmo acórdão, o TCU reafirmou entendimento exarado no Acórdão 2.943/2013-Plenário, de que *"não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado"*, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.

Analisando a documentação pertinente, percebe-se que o parâmetro utilizado para aferição do preço de mercado foi "pesquisa junto a três fornecedores do ramo".

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Observa-se, inicialmente, que a pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

Veja-se, a pesquisa de preços: a) permite que a Administração escolha a modalidade licitatória adequada (no caso das modalidades da Lei nº 8.666/93) ou opte adequadamente pela dispensa de licitação em razão do valor; b) orienta a Administração a avaliar a previsão orçamentária para custeio da despesa que pretende realizar; c) impede que a Administração restrinja a competitividade porque permite que ela utilize como valor estimado ou máximo valores reais de mercado; d) permite um julgamento adequado (pois pode-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexecutável); e) influencia a execução do contrato: problemas na execução podem decorrer de preços inexecutáveis ou pode-se realizar contratação desvantajosa se o preço contratado foi acima do que o praticado no mercado; f) permite a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste, repactuações ou revisão de preço, na fase contratual. Além disso, a ausência da pesquisa de preços pode conduzir a licitações desertas em razão da utilização de preços estimados e/ou máximos abaixo da realidade de mercado.

Assim, verifica-se que a pesquisa de preços embasa a tomada de uma série de decisões no andar do processo. Por isso, ela precisa ser bem feita, precisa se orientar por preços reais e atuais e a busca deve ser ampla. Decisões equivocadas, tomadas com base em uma pesquisa de preços mal feita, podem gerar uma série de consequências e problemas e, inclusive,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



podem resultar em apontamentos e penalizações dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

A pesquisa de preços, dentre outras coisas, permite um julgamento adequado e influencia a execução do contrato. Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa em licitações, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adeque ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

Registre-se que a realização de cotações de preços, formação do preço médio e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, tendo este total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Em relação aos parâmetros utilizados para se chegar ao quantitativo solicitado, é importante deixar exposto que cabe ao setor demandante condensar e elaborar a demanda e, ao órgão de controle, analisar a adequação do quantitativo, devendo contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da secretaria e respeitar o limite da razoabilidade.

Entende-se que a Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado, tenha feito as devidas ponderações quando da elaboração do Projeto Básico, Justificativa Técnica e da respectiva Planilha de Composição de Custos.

Frise-se que a Autoridade Competente (Secretário de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito do SEMSI que posteriormente foram juntados aos autos.

Às fls. 05 foi juntada a indicação do objeto e do recurso. Verifica-se às fls. 30 a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fls. 31), o Decreto de Designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 32) e o Termo de Autuação do processo (fls. 33).

Após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 35-42).

O art. 28, § 1º, inciso V, da Lei nº 009/2016 prevê a obrigatoriedade de incluir nos editais de licitação exigências de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, porém, estabelece o referido dispositivo legal que caso, tecnicamente não seja possível a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção. Observa-se que no edital foram estabelecidos os percentuais, no item 4.1, em atendimento a lei.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos serviços futuramente contratados.

Quanto à qualificação técnica em licitações, a Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu em seu art. 37, XXI, que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade. Ademais, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93, por sua vez, estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na vedação legal do art. 3º da lei de licitações.

A qualificação técnica da empresa encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a *"comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento"*.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que "é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório".

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica do SEMSI observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do instrumento convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta do instrumento convocatório e anexos de fls. 60-106, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia necessário se faz tecer a seguinte consideração quanto ao procedimento:

I. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

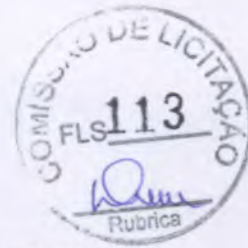
Desta forma, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, a licitação por item é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

Sendo assim, recomenda-se que seja esclarecido pela área técnica o tipo de adjudicação mais apropriado para o objeto, tendo em vista que no preâmbulo do instrumento convocatório consta as opções "global" e "por item".

Caso a opção seja pela adjudicação global, recomenda-se que seja apresentada a justificativa pertinente e que seja adequado o item 52 da minuta de edital.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Contudo, caso a opção seja pela adjudicação por item, a minuta do instrumento convocatório deverá ser readequada, passando-se a adotar a minuta padrão para contratação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, já aprovada por esta Procuradoria, tendo em vista que os itens isolados referentes a serviços, bem como os atinentes a fornecimento (mudas/pedras/adubo), não ultrapassam R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

II. Que seja excluída a exigência de apresentação de declaração de superveniência de fato impeditivo da habilitação (item 13.1.1."f", item 13.2.1."c" e anexo VII), considerando ter sido matéria de recursos em processos licitatórios anteriores, uma vez que a Lei de Licitações não exige comunicação de inexistência de fato impeditivo, apenas disciplina a apresentação de declaração quando o licitante toma ciência de fato superveniente impeditivo da habilitação. Logo, não há amparo legal para se exigir declaração de superveniência de fato impeditivo de habilitação, em processo licitatório.

III. E, por fim, recomenda-se que após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Projeto Básico, Minuta de Instrumento Convocatório e Minuta de Contrato Administrativo.

2 DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal na Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de paisagismo, nas instalações da base da Guarda Municipal de Parauapebas - GMP, incluindo o fornecimento de mão de obra, materiais de consumo, insumos, no município de Parauapebas/PA, esta Procuradoria entende que a Minuta do Instrumento Convocatório **Convite nº 1/2019-002 SEMSI**, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 12 de julho de 2019.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019